

**APLICACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE MONITOREO, SEGUIMIENTO Y CONTROL AL USO DE
RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES – SECTOR EDUCACIÓN
DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR**

I. INTRODUCCIÓN

El presente documento para el Departamento de Bolívar se divide en tres partes. La primera es una de caracterización de la entidad territorial en la cual se presenta información de contexto sectorial.

La segunda presenta los antecedentes que llevaron a la adopción de la medida, la evaluación financiera de la entidad, la problemática diagnosticada inicialmente por la Dirección General de Apoyo Fiscal durante sus reconocimientos institucionales, los eventos de riesgo evidenciados e información básica sobre la medida adoptada.

Finalmente, el tercer aparte contiene las conclusiones y recomendaciones relacionadas con la adopción de la medida recomendada por la Dirección General de Apoyo Fiscal en la entidad territorial.

II. CARACTERIZACIÓN

A. Caracterización sectorial

A manera de caracterización, el Departamento ha reportado en el Sistema de Matrícula SIMAT que con los recursos asignados atendió una matrícula bruta para el sector oficial (oficial y contratada) de 252.038 estudiantes en 2011 y de 240.867 estudiantes en 2012, lo cual representa una disminución de 4.4% entre dichas vigencias. El reporte a julio de 2013 muestra 234.502 alumnos, lo que indica que disminuyó 2.6% la matrícula bruta entre diciembre de 2012 y julio de 2013.

En las últimas vigencias la matrícula atendida con contratación ha oscilado entre el 6% y el 10% del total de la matrícula atendida. En 2012, se reportó la atención de 24.109 estudiantes a través de contratos de prestación de servicio y en 2012 de 14.485, lo cual representa una disminución de 39.9% entre dichas vigencias. Es necesario informar que se han presentado acentuadas fluctuaciones en los reportes de matrícula oficial y contratada en el Sistema de Matrícula SIMAT, explicadas en errores recurrentes en su registro.

En materia de recursos humanos, la planta del sector educación cuenta con 10.606 cargos distribuidos en 8.947 docentes (incluyendo tutores), 718 directivos docentes y 941 administrativos (842 de las instituciones educativas y 99 de la Secretaría de Educación). De los cargos administrativos de la Secretaría de Educación 87 se financian con recursos del SGP y 12 con recursos propios. Con esta planta se debe atender una matrícula oficial (sin contratación) de 200.930 alumnos reportados entre grado 0 y 13.

En lo financiero, durante la vigencia 2012 se mantuvieron bajo vigilancia de la estrategia los \$368.436 millones del SGP-Educación asignados al Departamento (\$357.524 millones para prestación de servicio y \$10.912 millones para cancelaciones). Para 2013 se mantienen bajo

vigilancia los \$379.790 millones que han sido asignados a septiembre de 2013 (\$367.790 millones para prestación de servicio y \$11.240 millones para Cancelaciones).

III. APLICACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE MONITOREO, SEGUIMIENTO Y CONTROL EN LA ENTIDAD TERRITORIAL

A. Antecedentes

El Departamento de Bolívar fue priorizado por la Dirección de Apoyo Fiscal para aplicar las actividades de la estrategia de monitoreo, seguimiento y control al uso de recursos del SGP asociada al Decreto 028 de 2008, debido a que se encontró entre las entidades en el rango de riesgo crítico-alto del índice final que consolida los indicadores incluidos en el informe de monitoreo enviado en 2012 por el Ministerio de Educación Nacional y programó la realización de una visita de reconocimiento institucional en septiembre de 2012.

En noviembre de 2010 se había realizado un diagnóstico preliminar del cual se concluyó no adoptar ninguna medida de control, en espera de la superación de eventualidades internas de la administración que llevaron a la realización de nueva elección de gobernador. A inicios de 2012 se actualizó el diagnóstico sectorial, el cual fue consultado al Ministerio de Educación y en el que se incluyeron nuevas situaciones e inconvenientes que no resueltos a septiembre de 2012.

B. Evaluación financiera

En materia de ingresos, durante 2011 la entidad recaudó e incorporó \$353.784 millones asociados al Sistema General de Participaciones, \$342.960 por ingresos corrientes y \$10.824 millones por ingresos de capital. Se evidenció que la entidad incorporó adecuadamente los \$342.960 millones que le asignaron para prestación de servicio durante 2011 y que el presupuesto se ajustó a la disminución en la asignación por estudiantes inexistentes evidenciados en las auditorías de matrícula realizadas por la Nación.

Sin embargo, la Secretaría de Educación no tiene conocimiento sobre la incorporación por parte de la administración central de los recursos asignados para el pago de docentes nacionalizados pensionados (Cancelaciones).

Durante 2011, la ejecución de los gastos mostró que la entidad comprometió \$333.263 millones de la siguiente manera: \$323.438 millones en proyectos de cobertura, \$1.164 millones en proyectos de calidad, \$3.417 millones en proyectos de eficiencia y \$5.244 millones en otros gastos.

Frente al resultado de la revisión presupuestal de la ejecución de gastos de 2011, se encontraron conceptos de nómina que no fueron pagados durante la vigencia en los que fueron causados, a través de un concepto llamado '*Vigencias expiradas pasivos exigibles cobertura*'; los recursos para contratar el servicio de aseo y vigilancia no fueron ejecutados por la entidad, lo que evidencia que el servicio se prestó con cargo a las horas extras del personal administrativo.

En cuanto al cierre de 2011, de acuerdo a la información de la ejecución presupuestal de ingresos y gastos, el sector educativo arrojó un resultado presupuestal superavitario de \$20.521 millones.

Así mismo, el informe de tesorería manifestó que el departamento tenía superávit de \$29.571 millones, cuentas por pagar por \$6.388 millones y un disponible en caja y bancos de \$31.032 millones, de acuerdo a las cifras que se presentan en la siguiente tabla:

Información de cierre de vigencia 2011. Tesorería Vs. Presupuesto (En millones de \$)			
CONCEPTO	SEGÚN EJECUCIÓN PRESUPUESTAL*	SEGÚN INFORME DE TESORERÍA	DIFERENCIA
1. Ingresos (Recaudados)	353.784		
2. Gastos (Comprometidos)	333.263		
3. Gastos (Obligados)	N.D.		
4. Pagos	325.428		
Déficit o superávit (1) - (2)	20.521	29.571	-9.050
Reservas (2) - (3)	1.447	1.447	0
Cuentas por pagar (3) - (4)	6.388	6.388	0
Saldo en Caja y Bancos (1) - (4)	28.356	31.032	-2.676

FUENTE: Secretaría de Hacienda Departamental. Información presupuestal y de Tesorería

* Las reservas y cuentas por pagar incluidas en la parte presupuestal se tomaron de la Resolución No. 018 del 27 de enero de 2012

Debido a que los campos incluidos en la estructura de ejecución de los gastos no contenían los gastos obligados, no fue posible calcular el monto de las reservas y cuentas por pagar que la entidad debió constituir durante la vigencia 2012 según los resultados de su cierre presupuestal 2011. Sin embargo, de la Resolución No. 018 del 27 de enero de 2012 se extrajeron los montos de las reservas y cuentas por pagar que la entidad constituyó durante la vigencia 2012. Estos valores coincidían con los incluidos en el Informe de Tesorería entregado y en el reporte de la categoría de Cierre Fiscal en el FUT al cierre de la vigencia 2011.

Como se puede evidenciar en el cuadro, el monto del superávit presupuestal no guardaba consistencia con el de tesorería, aunque el saldo en caja y bancos registrado en el informe de tesorería alcanzaba para cubrir el total de las exigibilidades constituidas al cierre de 2011. Es necesario informar que en el cierre de vigencia, en el Decreto 82 de 2012 y en una certificación de excedentes financieros a diciembre de 2011, la entidad incluyó obligaciones y compromisos laborales no perfeccionados que ascendían a \$16.618 millones (\$10.615 millones por conceptos laborales de la vigencia 2011 y anteriores y \$6.002 de reservas para el pago de la homologación de administrativos y para pago de cesantías retroactivas no pagadas), lo cual permitió concluir que la entidad contaba con \$3.902 millones sin compromiso, los cuales debían ser reservados para financiar deudas laborales. Todo lo anterior evidenció que con recurrencia algunos conceptos de nómina no son pagados por la entidad durante la vigencia en la que fueron causados.

A septiembre de 2012 le habían sido asignados \$342.629 millones, así: \$331.717 millones para prestación de servicio y \$10.913 millones para Cancelaciones. En los ingresos y gastos de la vigencia 2012 se encontró que persistía la inclusión del concepto 'Vigencias expiradas pasivos exigibles cobertura' a través del que se están financiando conceptos de nómina de vigencias anteriores; los servicios administrativos se siguen prestando con cargo a las horas extras del personal administrativo; la Secretaría de Educación no tenía conocimiento sobre el uso dado por parte de la administración central a recursos asignados para el pago de docentes nacionalizados

pensionados (Cancelaciones). Adicionalmente persistían los inconvenientes en la estructura de la ejecución de la entidad, la cual no guardaba coherencia con la reportada en el Formato Único Territorial y la información de la ejecución presupuestal no coincidía con la reportada por la entidad en la categoría de gastos de inversión en el Formato Único Territorial.

C. Problemática

En el diagnóstico inicial de los principales temas del sector se encontraron inconvenientes relacionados con los aspectos financieros, el manejo de los gastos de personal y de la administración de los recursos humanos del sector en la entidad, el manejo de la cobertura y de la calidad en la Secretaría de Educación.

En los aspectos financieros, se evidenciaron inconsistencias en los resultados del sector educación al cierre de la vigencia 2011. También, se evidenció la disminución en la asignación 2011 y 2012 por el impacto de auditorías de la Nación y estudiantes desertores, así como un evidente desconocimiento del manejo de la totalidad de las fuentes que financian al sector y desarticulación de la información financiera entre las Secretarías de Educación y Hacienda. También se evidenció desarticulación de información entre las áreas de nómina y presupuesto al interior de la Secretaría de Educación.

En materia de gastos, se encontraron conceptos de nómina que no fueron pagados con recurrencia durante la vigencia en los que fueron causados, recursos para contratar el servicio de aseo y vigilancia que no fueron ejecutados por la entidad, lo que evidenció que el servicio se prestó con cargo a las horas extras del personal administrativo, generando una ineficiencia en el uso de los recursos humanos y financieros. Adicionalmente, en materia de gastos de personal se evidenció un inadecuado reconocimiento y pago de horas extras y que a septiembre de 2012 no se había realizado la licitación para cubrir la dotación a la cual tiene derecho el personal.

En la administración de recursos humanos se encontró una inadecuada administración de la planta de personal asociada con la falta de seguimiento a dicha planta y a que no se había presentado un estudio de planta a la Nación según la matrícula realmente atendida; la existencia de múltiples quejas por parte de la comunidad sobre la forma cómo se prestaba el servicio; que la entidad cumplía parcialmente los compromisos adquiridos frente a la prestación del Servicio educativo; y que, la administración presentaba demoras en el traslado de docentes requeridos en las zonas en las que no hay contratos de prestación del servicio, afectando dicha prestación.

De acuerdo a lo anterior, el Departamento de Bolívar contrataba la prestación del servicio sin tener claras sus necesidades de planta, exponiendo los recursos asignados a su inadecuado uso frente a una eventual ineficiencia en la administración de los recursos humanos con los que contaba.

Adicionalmente, el Ministerio de Educación evidenció un excedente de planta y se encontró un inadecuado reconocimiento de horas extras, anomalías en el pago de conceptos de nómina, falta de licitar la dotación de personal y pagos de nómina de la vigencia 2011 por fuera de dicha vigencia, así como inconvenientes operativos en la fiducia para pagar la homologación.

En cobertura se encontró una paulatina disminución de la matrícula atendida y que el reporte de la matrícula contratada presenta acentuadas fluctuaciones, evidenciando que se han presentado con frecuencia errores en su registro. Las disminuciones en la matrícula evidenciadas generan un impacto en la asignación y en la parte fiscal de la entidad, lo cual a su vez conlleva a la ineficiencia en el uso de los recursos humanos y a una inadecuada contratación de la prestación del servicio educativo.

También se evidenció una inadecuada contratación de la prestación del servicio educativo en las vigencias 2010, 2011 y 2012, la cual generó inconvenientes que afectaron seriamente la prestación del servicio. Por ejemplo, los contratistas no iniciaron a tiempo causando traumatismos, ni se evidenció la formalización de interventoría, lo cual afectaría los pagos y la prestación en sí.

En calidad, se evidenció desconocimiento del uso dado a los recursos de calidad ordinaria y gratuidad en la jurisdicción acompañado de la falta de información sobre el uso dado a los recursos provenientes de fuentes diferentes al SGP-Prestación, evidenciando falta de planeación de las necesidades de calidad de las instituciones educativas de la entidad. Por otra parte, muestra que la administración no desarrolla actividades que le permitan, en el marco de sus competencias, promover y coordinar la subsidiariedad de los recursos asignados a los alcaldes y rectores de su jurisdicción con los que la Gobernación pueda aportar.

Como resultado se configuró la ocurrencia de los eventos de riesgo No. 9.1 (problemas en reportes de información), 9.17 (inconvenientes en la contratación) y 9.18 (situaciones que arriesgan la prestación del servicio), incluidos en el artículo 9 del Decreto 028 de 2008.

El evento de riesgo 9.1 se configuró por incumplimiento en la calidad de los reportes de matrícula en el Sistema de Matrícula SIMAT; el 9.17 por la inadecuada contratación de la prestación del servicio educativo en 2011 y 2012; y, el evento de riesgo 9.18 por el inadecuado reconocimiento y pago de horas extras, la disminución en la asignación 2011 y 2012 por auditorías de la Nación e identificación de desertores, las anomalías en el pago de conceptos de nómina asociadas a la falta de finalizado la liquidación y pago de los retroactivos de cesantías de administrativos correspondientes a vigencias anteriores y a la identificación en las ejecuciones del concepto 'Vigencias expiradas pasivos exigibles cobertura' a través del cual se financian conceptos de nómina de vigencias anteriores y por las múltiples causas que evidenciaron una inadecuada administración de la planta de personal del Sector. Finalmente, por el desconocimiento del uso dado a los recursos de calidad ordinaria y gratuidad

D. Medida adoptada

Es necesario informar que con base en los riesgos identificados y en la recomendación de la Señora Ministra de Educación Nacional enviada a la Dirección General de Apoyo Fiscal se recomendó la adopción de la medida de Asunción Temporal de Competencias para el sector educación, en el marco de las funciones asignadas en los Decretos 028/08 y sus reglamentarios.

Sin embargo, el Ministerio de Educación en su pronunciamiento frente a la consulta, consideró necesario adoptar una medida preventiva. En ese sentido, el Plan de Desempeño fue adoptado a través de la Resolución No. 2046 del 25 de junio de 2013, el cual fue formalizado por el

Departamento a través del Decreto No. 408 del 16 de agosto de 2013 y aprobado por la Dirección de General de Apoyo Fiscal con la Resolución No. 2837 del 30 de agosto de 2013. Se estableció una duración de dieciséis (16) meses contados a partir de su aprobación (14 meses para la ejecución de los objetivos y actividades y 2 meses adicionales para efectos de evaluación) para que la entidad desarrollara los objetivos y actividades a las que se comprometió con la adopción del plan de desempeño. En ese sentido, el plan inició el 30 de agosto de 2013, finalizando actividades el 30 de octubre de 2014.

A la fecha del presente informe no se habían realizado evaluaciones del cumplimiento de los objetivos y actividades incluidas en el plan de desempeño.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Las actividades relacionadas con la ejecución y uso de los recursos del Sistema General de Participaciones asignados al sector educación que se incluyeron en el Plan de desempeño que suscribió la entidad territorial se relacionaban con lo financiero, reportes de información, recursos humanos, calidad, contractual y pasivo laboral del sector.

En el tema financiero el plan de desempeño contempla acciones que permitan evaluar el seguimiento al manejo presupuestal, de tesorería y contable dado por la entidad a la ejecución de gastos durante la vigencia en la que estos fueron causados, considerando el parágrafo del artículo 29 de la Ley 1176 de 2007.

En el tema de administración de recursos humanos, las acciones que evidencien el ajuste de la planta de acuerdo a la matrícula realmente atendida; las que desmonten el inadecuado reconocimiento y pago de horas extras; las que evidencien la normalización del gasto asociado a dotación de personal; las que optimicen el uso de recursos humanos en el nivel central (Secretaría de Educación; así como las que permitan evidenciar los ajustes presupuestales realizados ante la disminución en la asignación 2012 por estudiantes desertores en 2011 y frente a la disminución paulatina que se encuentra presentando en la matrícula atendida, así como las que permitan analizar el impacto financiero y fiscal de dichas disminuciones.

Frente a los reportes de información financiera del Sector, las acciones que garanticen el flujo continuo de información financiera al interior de la Administración y entre el Departamento y la Nación para que la información presupuestal y de tesorería sea reportada en el Formato Único Territorial FUT con criterios de oportunidad, formalidad y suficiencia; para los reportes de información sectorial, las que le permitan depurar y aclarar las inconsistencias entre la información de matrícula registrada en los contratos de prestación del servicio y los reportes de matrícula atendida a través de contratación en el Sistema de Matrícula SIMAT.

En el tema de calidad educativa, las acciones que evidencien el seguimiento y control real y concreto al uso dado a los recursos de calidad y gratuidad en los municipios no certificados y en las instituciones educativas de su jurisdicción.

En el aspecto contractual, las acciones necesarias que garanticen el cumplimiento de las condiciones, procesos y lineamientos, y especialmente en las que los objetos contractuales

cumplan los fines de destinación de los recursos con que se financian y la observancia de la normatividad de contratación en su ejecución; las que permitan evidenciar la presentación de un estudio de insuficiencia de la capacidad oficial; las que apunten a la realización de interventoría a los contratos de prestación del servicio; y por otra parte, las que permitan evidenciar el ajuste de los pagos asociados a dichos contratos a resultados de la interventoría a los estudiantes realmente atendidos por esta modalidad de prestación.

Finalmente, frente al pasivo laboral del Sector Educación, las acciones que le permitan depurar y definir la financiación de dichas deudas.